

Náttúruverndarsamtök Suðvesturlands
Austurgötu 29b
220 Hafnarfjörður
Kt. 501111-1630
nsve@nsve.is

Umhverfis- orku- og loftslagsráðuneytið
Borgartúni 26
105 Reykjavík
urn@urn.is

Hafnarfjörður, 30. janúar 2025.

Efni: Ábendingar Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands (NSVE) vegna stöðuskýrslu um innleiðingu Árórsarsamningsins.

Ísland fullgilti Árórsasamninginn í október 2011, en grundvallaratriði samningsins eru:

- Aðgengi almennings að upplýsingum um umhverfismál
- Aðgengi almennings að ákvarðanatöku um umhverfismál
- Aðgengi almennings að dómskerfinu til að fá skorið úr málum er varða ákvarðanatöku um umhverfismál

Ítrekað hefur NSVE rekið sig á að þáttökuréttur almennings sem Árórsasamningurinn á að tryggja er ekki virtur á Íslandi. Á það ítrekað við um leyfisveitingar sveitafélaga vegna framkvæmda, leyfisveitingar Orkustofnunar, úrskurði Úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála og dóma dómstóla. Mjög mikilvægt er allt ferlið er varðar ákvarðanatöku um umhverfismál verði skoðað í kjölinn og aðkoma almennings að málunum tryggð eins og Árórsasamningurinn kveður á um.

Nokkur dæmi þar sem Árórsasamningurinn hefur ekki verið virtur:

1. Eyðilegging náttúruperlu Krýsuvíkur hafin án aðkomu almennings

6. júní 2024 birtist í fjölmiðlum frétt um að Bæjarstjórn Hafnarfjarðar hafi samþykki einróma á fundi sínum samning bæjarins og HS Orku um einkarétt fyrirtækisins til að rannsaka og síðan virkja jarðvarma sem og að afla ferskvatns í Krýsuvík sem er í eigu bæjarins. Samkvæmt samningnum eru auðlinda-réttindin leigð HS Orku til 65 ára. Áður hafði verið haldinn einn opin kynningafundur um nýtingu Krýsuvíkur en enginn möguleiki veittur á athugasemdum eða aðkomu almennings.

Í skjóli nætur hafa nú nýverið hafist framkvæmdir við gerð borstæðis fyrir tilraunaborholur rétt handan við Seltún eina helstu náttúruperlu Suðvesturlands og vinsælast ferðamannastað landshlutans.

NSVE telur þetta vera skýlaust brot á Árórsarsamningnum þar sem almenningur fær enga aðkomu að málinu. Það er algjörlega ólíðandi að tilraunaborholur falli ekki undir leyfisveitingar með öllu tilheyrandi lögbundnu leyfisveitingaferli og aðkomu almennings, í stað samninga eins og þessa, sem gerðir eru í lokuðum fundarherbergjum og valda eyðileggingu svo dýrmætra náttúrusvæða.



Eyðilegging í Krýsuvík – Almenningur fær ekkert um málið að segja þrátt fyrir Árórsarsamninginn

2. Framkvæmdarleyfi veitt án aðkomu almennings

30. júní 2023 veitti bæjarstjórn Sveitarfélagsins Voga Landsneti framkvæmdarleyfi til að reisa og reka 220 kV háspennulínu Suðurnesjalínu 2, yfir 17 km langa loftlínu eftir endilöngu sveitarfélaginu. Áætluð háspennulínan mun liggja rétt ofan við Reykjanesbraut þar sem hún verður mjög sýnileg, spillir ásýnd og upplifun almennings, útivistarfólks og ferðamanna við fjölfarnasta þjóðveginn og innganginn inn í landið. Loftlínan hefur mest neikvæð áhrif skoðaðra valkosta samkvæmt álitum Skipulagsstofnunar.

Í álitum Skipulagsstofnunar segir um framkvæmdina á bls. 20:

„Við þær aðstæður sem eru á áhrifasvæði framkvæmdarinnar telur Skipulagsstofnun margt mæla með því að leggja jarðstreng alla leið og þá sérstaklega valkost B meðfram Reykjanesbraut. Ávinningur af því með tilliti til umhverfisáhrifa samanborið við loftlínuvalkosti felast í minni áhrifum á landslag og ásýnd, ferðaþjónustu og útivist, vistgerðir og gróður og fuglalíf. Aðalvalkostur Landsnets, laqning loftlínu samkvæmt valkosti C, hefur mest neikvæð áhrif allra skoðaðra valkosta á framangreinda þætti. Jafnframt getur verið ávinningur af því að leggja línuna sem jarðstreng meðfram Reykjanesbraut fremur en sem loftlínu eða jarðstreng meðfram Suðurnesjalínu 1 með tilliti til náttúruvár.“ (leturbr. ritara)

Ekkert deiliskipulag er til yfir áhrifasvæðið og engin grenndarkynning var haldin um framkvæmdina áður en ákvörðun var tekin, þó bæjarstjórn Voga hafi mátt vera ljóst að framkvæmdin var umdeild, enda höfðu bæði landeigendur og náttúruverndarsamtök gert fjölda athugasemda við framkvæmdina allt frá

frummatsskýrslu og sveitarfélagið sjálf verið opinberlega mótfallið loftlínu framkvæmdinni þar til skyndilega var gert samkomulag við Landsnet og framkvæmdarleyfi veitt. Náttúruverndarsamtök fengu ekki möguleika á að koma að málinu í framkvæmdarleyfisferli, heldur fór bæjarstjórn eftir ráðgjöf framkvæmdaraðilans, Landsnets um að ekki væri þörf á grenndarkynningu.

NSVE telur þetta vera gróft brot á Árórsarsamningnum sem á að tryggja aðkomu almennings að ákvarðanatöku um umhverfismál.

3. Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála virti ekki Árórsarsamninginn

NSVE, Hraunavinir og Landvernd kærðu framkvæmdarleyfi Sveitarfélagsins Voga fyrir Suðurnesjalínu 2 til Úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála mál nr. 107/2023. Í úrskurði úrskurðarnefndarinnar segir á bls. 9:

„Ekki hafi verið talin ástæða til að grenndarkynna umsókn um framkvæmdaleyfi með vísan til umfjöllunar um framkvæmdina í aðalskipulagi og svæðisskipulagi og þá ítarlegu málsmeðferð sem málið hafi fengið. Bæjarstjórn hafi við þá ákvörðun jafnframt byggt á niðurstöðum úrskurðarnefndarinnar í málum nr. 57/2021 og 41/2021. Auk framangreinds varði grenndarkynningin ekki lögvarða hagsmuni kæranda og geti þeir ekki byggt á þeirri málsástæðu. Samkvæmt 2. mgr. 44. gr. skipulagslaga beinist grenndarkynning að nágrönnum, þ.e. þeim sem eigi einstaklegra og lögákveðinna hagsmuna að gæta, en ekki að öðrum. Kærendur séu félagasamtök sem hvorki eigi fasteignir á línuleiðinni né nálægt henni eða annars konar einstaklegra og lögvarða hagsmuni. Aðild þeirra sé sérstök og lögákveðin á grundvelli almennra sjónarmiða. Ekki hafi borist kæra frá eigendum fasteigna á svæðinu og enn síður hafi þeir gert athugasemd við að umsóknin hafi ekki verið grenndarkynnt. Hinn meinti ágalli um skort á grenndarkynningu hafi enga þýðingu varðandi þá hagsmuni sem kærendum sé ætlað að gæta né breyti neinu um möguleika þeirra á frekari aðkomu að málinu.“

NSVE telur Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindarmála hafi brotið gróflega gegn ótvíræðum rétti náttúruverndarsamtaka samkvæmt Árórsarsamningnum til aðkomu að máli sem varðar framkvæmd sem mun hafa gríðarleg umhverfisáhrif.

4. Íslenskir dómstólar virða ekki Árórsarsamninginn

NSVE og Hraunavinir stefndu úrskurði Úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindarmála til héraðsdóms Reykjaness. Landsnet og Sveitarfélagið Vogar gerðu kröfu um frávísun málsins á þeirri forsendu að náttúruverndarsamtök hefðu ekki heimild til að stefna málinu til dómstóla. Kæruheimild takmarkaðist eingöngu við Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Frávísunarkrafan var tekin fyrir í máli nr. E-1741/2024 og kvað héraðsdómur Reykjaness upp dóm 10. des. 2024 þar sem segir á bls. 9-10:

„Stefndu (Landsnet og Sv.f. Vogar) telja að stefnendur skorti lögvarða hagsmuni af úrlausn kröfu sinnar um ógildingu framkvæmdarleyfisins. Stefnendur hafi átt aðild að því

stjórnsýslumáli og hafi ekki byggt á því að þeir eigi sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta af veitingu leyfisins umfram aðra í samfélaginu. Í stefnu sé engin grein gerð fyrir lögvröðum hagsmunum stefnenda af úrlausn kröfu sinnar um ógildingu leyfisins. Um aðild stefnenda að málinu segir það eitt í stefnu að stefnendur hafi verið „aðilar að kærumáli vegna þess framkvæmdarleyfis sem krafist er ógildingar á fyrir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála og eigi því aðild að málinu til sóknar, sbr. m.a. ákvæði 60. gr. stjórnarskrárinnar“.

Aðild stefnenda að kærumáli sem lauk með úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála 25. janúar 2024 hafa enga þýðingu fyrir lögvarða hagsmuni þeirra af úrlausn kröfu um ógildingu framkvæmdarleyfis fyrir dómi. Þótt stefnendur njóti í skjóli 60. gr. stjórnarskrárinnar réttar til að bera undir dómstóla hvort farið hafi verið að lögum við meðferð og úrlausn þess kærumáls sem þeir áttu aðild að fyrir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, sbr. dóma Hæstaréttar 12. júní 2002 í máli nr. 231/2002, 20. janúar 2015 í máli 808/2014, 31. mars 2020 í máli nr. 1/2020 og 27. mars 2024 í máli nr. 36/2023, leiðir sá réttur ekki til þess að stefndendur teljist af þeim sökum eiga lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn um gildi framkvæmdarleyfis fyrir dómi.

Stefndu kveða í þessu sambandi að líkt og ítarlega sé rakið í lögskýringargögnum að baki lögum nr. 131/2011 hafi ákvæði Árórsamningsins um aðgang almennings að réttlátri málsmeðferð í málum er varða umhverfið verið innleidd hér á landi með svonefndri stjórnsýsluleið fremur en dómstólaleið, sbr. enn fremur dóma Hæstaréttar 21. nóvember 2013 í máli nr. 677/2013, 26. febrúar 2014 í máli nr. 119/2014 og 2. ágúst 2017 í máli nr. 432/2017. Um þetta segir meðal annars í forsendum úrskurðar héraðsdóms sem staðfestur var með vísan til þeirra með síðastnefndum dómi Hæstaréttar:

Af því sem hér hefur verið rakið að mati dómsins er ljóst að vilji löggjafans stóð ekki til þess að lagabreytingar vegna fullgildingar Árórsamningsins yrðu til þess að hinar almennu réttarfarsreglur um aðild breyttust. Lög nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála geyma engin sérákvæði um aðild að dómsmáli. Sú sérstaka heimild sem 3. sbr. 4. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 veitir félagasamtökum, sem uppfylla ákveðin skilyrði, að kæra til úrskurðarnefndarinnar án þess að sýna fram á lögvarða hagsmuni, veitir þeim, sem ekki hefur lögvarinna hagsmuna að gæta, ekki rétt til höfðunar dómsmáls vegna annars en þess hvort formreglna hafi verið fylgt við úrskurð úrskurðarnefndarinnar, en í skjóli meginreglu fyrri málsliðar 60. gr. stjórnarskrárinnar nýtur sá sem aðild hefur átt að máli fyrir stjórnvaldi almennt réttar til að bera undir dómstóla hvort farið hafi verið að lögum við meðferð þess og úrlausn, sbr. dóma Hæstaréttar Íslands í málum nr. 231/2002 og 808/2014.“

NSVE telur íslenska dómstóla, bæði héraðsdóm og Hæstarétt brjóta á réttindum náttúruverndarsamtaka og almennings sem Árórsamningnum ber að tryggja með því að útiloka málssókn félagasamtakanna til dómstóla. Ekki er í dómnum litið til t.d. dóms Hæstaréttar nr. 231/2002 þar sem segir:

„Í skjóli meginreglu fyrri málsliðar 60. gr. stjórnarskrárinnar njóti sá, sem aðild hafi átt að máli fyrir stjórnvaldi, almennt réttar til þess að bera undir dómstóla hvort farið hafi verið að lögum við meðferð þess og úrlausn.“

Málið var dæmt af fimm Hæstaréttardómurum og er fordæmisgefandi. Sama orðalag má sjá í Hæstaréttardómi í máli nr. 808/2014 enda í samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar.

Í 2. mgr. 9. gr. Árórsamningsins er kveðið á um að almenningur sem hefur hagsmuna að gæta skuli eiga þess kost að véfengja lögmæti aðgerða eða aðgerðaleyfis stjórnvalda sem fella má undir 6. gr. samningsins, fyrir dómstólum og/eða öðrum óháðum og hlutlausum aðila. Þessar reglur hafa einnig verið teknar upp í Evrópurétti með tilskipun 2011/92/ESB.

Til að gera tilraun til að uppfyllta þessar skyldur hér á landi var aðild náttúruverndarsamtaka heimiluð að kærumálum fyrir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. NSVE telur að það ekki duga til að uppfylla skyldur Íslands skv. Evrópu- og alþjóðarétti né standast stjórnarskrá og reglur um réttláta málsmeðferð.

Umhverfisverndarsamtökum í skilningi 4. mgr. 4. gr. laga nr. 13/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála á að vera tryggður aðgangur að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum enda veitt sérstaða meðal ríkja sem fullgilt hafa Árórsamninginn. Umhverfisverndarsamtök eins og kærendur í ofangreindum málum gæta mikilvægs hlutverks hvað þetta varðar eins og kveðið er á um í Árórsamningum.

Ákvæði Árórsamningsins eru matskennd og á valdi einstakra ríkja að útfæra smáatriði skuldbindingarinnar. Samningsaðilar eiga þó ekki val um eitt, það er að samtök, sem stuðla að umhverfisvernd, eigi lögvarða hagsmuni í skilningi samningsins. Samningurinn miðar að því að almenningur geti framfylgt umhverfislöggjöfinni og þeim ætlað að fara með virkt eftirlitsvald, sbr. rit Aðalheiðar Jóhannesdóttur og Eiríks Tómassonar á bls. 79.

Tilskipun nr. 2011/92/ESB og 9. gr. samningsins gera ráð fyrir að ríki heimili aðild umhverfisverndarsamtaka að almennum dómstólum eða öðrum óháðum og hlutlausum aðila. Í leiðbeiningum eða lögskýringagögnum eins og þau hafa verið kölluð með Árórsamningnum – bæði fyrstu og annarri útgáfu (á ensku The Aarhus Convention an Implementation Guide) og í dómum Evrópudómstólsins eru þó ákveðnar kröfur gerðar þegar aðild umhverfisverndarsamtaka ná einungis til annarra óháðra og hlutlausra aðila. Í áliti Evrópudómstólsins nr. C-205/08 (Umweltanwalt von Kärnten v. Kärntner Landesregierung) fór dómstóllinn yfir þær kröfur sem eru gerðar til „court like bodies“ eða dómstólsígildi líkt og Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála á að vera til að uppfylla kröfur Árórsamningsins. NSVE efast eru um að Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindarmála uppfylli þær kröfur, m.a. þar sem úrskurðarnefndin sjálf telur sig ekki hafa heimild til að óska eftir áliti EFTA-dómstólsins. Í úrskurði nefndarinnar nr. 58/2022 frá 11. janúar 2023 segir á bls. 11-12:

„Verður ekki séð af framangreindu að úrskurðarnefndin geti leitað ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins og þykir rétt að áréttu í því sambandi að úrskurðum nefndarinnar verður skotið til dómstóla, sem eftir atvikum geta leitað slíks álits samkvæmt ákvæðum laga nr. 21/1994.“

Þá segir á bls. 1.89 í annarri útgáfu leiðbeininga Árórsamningsins skv. þýðingu:

„að það er ásættanlegt að fyrsta ákvörðun í máli sé tekin af stjórnvaldi, svo lengi sem möguleiki er á að áfrýja þeirri ákvörðun til dómstóls, án takmarkana á umfangi endurskoðunar. Þá segir að ákvörðun dómstólsins verður að vera bindandi, án þess að ríkisstjórn eða önnur stjórnvöld hafi möguleika á að ógilda hana.“

Að auki segir á bls. 130 í fyrstu útgáfu leiðbeininganna skv. þýðingu:

„Í beinni borgaralegri lagaframfylgd felst að borgurum er veitt aðild að dómstólum eða öðrum endurskoðunarstofnunum til að framfylgja lögnum, frekar en til þess eingöngu að forða sjálfum sér frá tjóni. Óbein borgaraleg lagaframfylgd felur í sér að borgararnir geta tekið þátt í því ferli að framfylgja lögnum til dæmis með kvörtunum. Ef óbein borgaraleg lagaframfylgd á hins vegar að uppfylla kröfur samningsins þurfa að vera skýrar málsmeðferðarreglur til að tryggja þeim sem kvartar „opinbera stöðu eða á ensku official status“.

Í þessum kröfum samningsins virðist felast að hver sá sem kærir eða kvartar undan brotum á umhverfislöggjöfinni eigi að njóta „opinberrar stöðu“ í máli sem rís í kjölfarið. Það er tæplega hægt að halda því fram að núgildandi dómaframkvæmd um aðild umhverfisverndarsamtaka á Íslandi uppfylli þessar kröfur. Sérstaklega ef þau geta ekki fengið að áfrýja ákvörðuninni ef niðurstaðan er þeim óhagfeld í ljósi grundvallar reglna um réttláta málsmeðferð. Ef hinn umræddi úrskurður sem deilt er um í máli náttúruverndarsamtakanna hér að ofan hefði verið óhagfelldur Landsneti og Sveitarfélaginu Vogum og framkvæmdarleyfið fellt úr gildi, þá væri óumdeildur þeirra réttur til að skjóta þeirri ákvörðun til dómstóla. Í slíku máli væru náttúruverndarsamtökin varnaraðildar og þar með aðilar máls.

Horfa þarf til þess að umrædd tilskipun Evrópusambandsins og Árórsarsamninginn skal túlka í samræmi við 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, 47. gr. sáttmála Evrópusambandsins um grundvallarréttindi og stjórnarskrá Íslands um réttláta málsmeðferð. Sbr. bls. 188-189 í leiðbeiningum með 2. útgáfu Árórsarsamningsins. Einnig verður að byggja á meginreglu íslenskra laga um að túlka beri innlandan rétt í samræmi við þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands.

Ef íslenskir dómstólar vísa frá dómum málum umhverfissamtaka vegna skorts á lögvörðum hagsmunum er staða umhverfisverndarsamtaka til þess að fara fram á rétta framfylgni umhverfislöggjafarinnar ekki sterk og ekki í samræmi við umrædda tilskipun ESB og Árórsarsamninginn. Það væri ekki í samræmi við niðurstöður dómstóla erlendis þar sem aðild náttúrusamtaka var óumdeild, t.d. í máli Nature and Youth o.fl. gegn Noregi, Notre Affaire á Tous et al. gegn Frakklandi, Urgenda gegn Hollandi, Klimaatzaak gegn Belgíu og Greenpeace-dóminn (U 1994.780 Ø) þar sem Eystri-Landsréttur Danmerkur úrskurðaði að umhverfisverndarsamtökin Greenpeace ættu aðild að málinu þar sem það féll innan tilgangs og lagaumhverfis samtakanna. Þessi dómur er mikilvægur þar sem hann víkkaði út lagalega skilgreiningu á réttinum til að höfða mál fyrir samtök með hugsjónaleg eða almannaheillarmarkmið.

Mjög mikilvægt er að löggjafinn á Íslandi kveði fastar að orði við endurskoðun á innleiðingu Árórsarsamningsins svo ekki komi upp efasemdir um aðkomu náttúruverndarsamtaka að umhverfismálum og að almenningur hafi möguleika á að framfylgja umhverfislöggjöf. Eins og er, eru stórar brotalamir í fullri innleiðingu eftirfylgni Árórsarsamningsins.

5. Orkustofnun braut á rétti til athugasemda byggðan á Árórsarsamningnum

Umhverfis- og Orkustofnun fer með leyfisveitingar m.a. fyrir virkjanir og kerfisáætlun Landsnets sem hvoru tveggja getur haft umtalsverð umhverfisáhrif.

Orkustofnun, forveri núverandi stofnunar, hafnaði athugasemdum um Kerfisáætlun Landsnets frá náttúruverndarsamtökunum með eftirfarandi tölvupósti:

„Orkustofnun staðfestir móttöku athugasemda Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands og Hraunavina við Kerfisáætlun Landsnets 2020-2029 dagsett 18.nóvember 2020.

Orkustofnun bendir á að samkvæmt 1. málsgrein 4. greinar reglugerðar um kerfisáætlun nr. 870/2016 skal stofnunin við yfirferð kerfisáætlunar hafa samráð við alla núverandi og væntanlega viðskiptavinir flutningsfyrirtækisins, sbr. 2. mgr. 8. gr. raforkulaga nr. 65/2003. Samkvæmt 2. mgr. 8. gr. raforkulaga eru viðskiptavinir flutningsfyrirtækisins, dreifiveitur, stórnotendur, virkjanir og söluaðilar raforku.

Samkvæmt upplýsingum frá Landsnets eru Náttúruverndarsamtök Suðvesturlands og Hraunavina hvorki á lista yfir núverandi né væntanlega viðskiptavinir flutningsfyrirtækisins og telur stofnunin því ekki að henni beri að hafa samráð við Náttúruverndarsamtök Suðvesturlands og Hraunavina samkvæmt 1. málsgrein 4. greinar reglugerðar um kerfisáætlun nr. 870/2016.

Bestu kveðjur /Regards

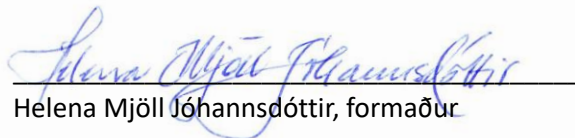
Rán Jónsdóttir

Verkefnisstjóri verkfræði raforkumála ...“

Hafni leyfisveitandi athugasemdum umhverfissamtaka sem berast innan auglýst athugasemdafrests líkt og hér að ofan greinir, hlýtur það að vera brot á Árórsamningnum um aðkomu almennings að málum sem svo sammarlega varða umhverfið! Mjög mikilvægt er að taka starfshætti stofnunarinnar til gagnerrar skoðunar með tilliti til Árórsamningsins.

Náttúruverndarsamtök Suðvesturlands (NSVE) telja ljóst af ofangreindum dæmum að það er margs ábótarvart til að ná fullri innleiðingu Árórsamningsins hérlendis. NSVE vonast til að við gerð nýrrar stöðuskýrslu verði málin skoðuð ofan í kjölinn og gengið úr skugga um að aðkoma almennings sé raunveruleg og virk bæði í orði og á borði!

Virðingarfyllst f.h. NSVE,


Helena Mjöll Jónsdóttir, formaður